

Målnummer:	2696-03	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2004-02-10		
Rubrik:	En av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på verkets hemsida, har - trots att den rubricerats som information - ansetts utgöra ett överklagbart beslut, vilket undanröjts såsom innefattande ett kompetensöverskridande.		
Lagrum:	22 § förvaltningslagen (1986:223)		
Rättsfall:	RÅ 1996 ref. 43		

REFERAT

Livsmedelsverket skickade till samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder och till intressenter inom livsmedelsbranschen en skrivelse, daterad den 4 december 2001 och betecknad som "INFORMATION". Skrivelsen var inte undertecknad av någon tjänsteman. I skrivelsen angavs bland annat följande: Förekomst av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i jungfruolja och olivolja. - Livsmedelsverket har genomfört en undersökning för att kontrollera eventuell förekomst av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i jungfruolja och olivolja. Denna information skickas med anledning av att PAH påvisades vid analyserna. - PAH i livsmedel kan medföra negativa hälsoeffekter vid långtidsexponering, bland annat en ökad risk för utvecklande av cancer. - Fastställda gränsvärden för PAH i jungfruolja och olivolja saknas. Olja av olivrestprodukter får emellertid innehålla högst 2 mikrogram/kg av vart och ett av åtta definierade PAH. Summan av halterna av dessa PAH får inte överstiga 5 k mikrogram/kg, se SLVF 2001:27. - Totalt har 32 prover av olika oljor analyserats, av dessa var 25 märkta som extra jungfruolja och sju som olivolja. De uttagna proverna utgör ett urval av de vanligast förekommande märkena på marknaden. PAH påvisades i samtliga prover. Vid de halter som uppmätts föreligger betydande analysosäkerhet. Med beaktande av denna analysosäkerhet överstiger halterna PAH de gränsvärden som fastställts för olja av olivrestprodukter i fyra prov av jungfruolja och två prov av olivolja. - Mot bakgrund av den riskvärdering som gjordes i samband med att gränsvärden fastställdes för PAH i olja av olivrestprodukter bedömer Livsmedelsverket att de jungfruoljor och olivoljor som innehåller högre halter PAH än dessa gränsvärden är otjänliga och får därför inte saluhållas. - - - Livsmedel får inte saluhållas om de kan antas vara otjänliga till människoföda. Den som saluhåller livsmedel ansvarar för att dessa inte kan antas vara otjänliga. Livsmedelsverket förutsätter att de företag som saluhåller jungfruolja och olivolja vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att de oljor som saluhålls är tjänliga och inte innehåller PAH på grund av felaktig hantering. - Livsmedelsverket bedömer att det i den ordinarie tillsynen av de företag som för in och distribuerar jungfruolja och olivolja i Sverige finns anledning att fortsättningsvis uppmärksamma hanteringen av dessa oljor, bland annat genom att följa upp på vilket sätt företagen hanterat detta i sin egenkontroll. De nu presenterade resultaten visar halten PAH i de provtagna partierna. För tillsynsåtgärder i form av beslut som hindrar försäljning av jungfruolja och olivolja torde krävas att det aktuella partiet vid analys visat sig innehålla förhöjda halter PAH. - Livsmedelsverket kommer under december att informera övriga medlemsstater inom EU om resultatet av undersökningen. Produkter som bedöms otjänliga på grund av PAH kommer att rapporteras via EU:s gemensamma varningssystem Rapid Alert System for Food (RASFF).

Livsmedelsverket skickade även ut ett pressmeddelande, daterat den 4 december 2001, i vilket angavs bland annat följande: Vissa olivoljor innehåller PAH. - Livsmedelsverket har låtit analysera 25 extra jungfruoljor och sju olivoljor med avseende på polycykliska aromatiska kolväten (PAH). Det finns inga gränsvärden för PAH i jungfruolja och olivolja, och det bildas inte PAH vid framställningen av dessa. Däremot finns det gränsvärden för PAH i olivrestolja. Sex av de 32 oljorna innehöll PAH-halter över dessa gränsvärden. - Livsmedelsverket bedömer att de jungfruoljor och olivoljor som innehåller mer än 5 mikrogram av åtta PAH är otjänliga. - Livsmedelsverket anser att det finns skäl för kommunerna att lägga saluförbud på de otjänliga oljorna i de provtagna partierna och att kommunerna också fortsättningsvis uppmärksammar hanteringen av dessa oljor, bland annat i företagets egenkontroll. - Livsmedelsverket kommer under december att informera övriga medlemsstater inom EU om resultatet av undersökningen. - Till pressmeddelandet fanns vidare bifogat en tabell över de analyserade oljorna och resultaten. - En text likalydande med pressmeddelandet lades samtidigt in på Livsmedelsverkets hemsida www.slv.se. På hemsidan fanns också bilder på de oljor (oljeflaskor) som tagits med i tabellen.

Salov S.p.A. (bolaget), som producerade en av de utpekade oljorna, Filippo Berio, hävdade i överklagande hos länsrätten att informationsåtgärderna innefattade dels ett förbud mot saluhållande av bolagets oljor, dels generella föreskrifter om saluhållandeförbud för olivoljor och extra jungfruoljor vilkas PAH-värde överskred viss angiven nivå. Bolaget yrkade att dessa beslut skulle ogiltigförklaras och att länsrätten, vid bifall till bolagets talan, skulle ålägga Livsmedelsverket att på visst sätt offentliggöra länsrättens avgörande.

Livsmedelsverket bestred att några sådana beslut fattats. Det var endast fråga om oförbindande uttalanden som saknade direkta rättsverkningar, varför talan borde avvisas.

Länsrätten i Uppsala län (2002-11-20, ordförande Eriksson) yttrade: - - - Fastställsetalan: Bolaget har bland annat yrkat att länsrätten skall förklara att de av Livsmedelsverket vidtagna informationsåtgärderna den 4 december 2001 samt den av Livsmedelsverket tillämpade föreskriften om saluhållandeförbud är ogiltiga. Som Livsmedelsverket mycket riktigt har påpekat kan fastställsetalan inte bli föremål för länsrättens prövning. Bolagets talan får dock ses som yrkanden om att vad bolaget anser utgöra ett saluförbud respektive en föreskrift skall upphävas. Länsrätten anser sig därför inte förhindrad att pröva överklagandet på den grunden. - Överklagbart beslut: Bolaget har anfört att Livsmedelsverket genom sina informationsåtgärder den 4 december 2001 utfärdat ett saluförbud gentemot Filippo Berios olivolja och att detta saluförbud är ogiltigt. Livsmedelsverket har gentemot detta invänt att ifrågavarande informationsåtgärder inte utgör något överklagbart beslut. Länsrätten har då först att ta ställning till om dessa informationsåtgärder över huvud taget är att betrakta som ett överklagbart beslut som kan bli föremål för länsrättens prövning. - I informationsskrivelsen ger Livsmedelsverket uttryck för sin bedömning att jungfruoljor och olivoljor som innehåller högre halter PAH än 5 mikrogram/kg är otjänliga och inte får saluhållas. Vidare framgår att verket förutsätter att de företag som saluhåller oljorna vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att oljorna är tjänliga, att verket bedömer att det i den ordinarie tillsynen i fortsättningen finns anledning att uppmärksamma hanteringen av oljorna, samt att verket anser att det finns skäl för kommunerna att lägga saluförbud på de otjänliga oljorna i de provtagna partierna och att kommunerna också fortsättningsvis uppmärksammar hanteringen av dessa oljor, bland annat i företagets egenkontroll. I informationsskrivelsen som ställdes till samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder eller motsvarande samt intressenter inom livsmedelsbranschen påpekades även att för tillsynsåtgärder i form av beslut som hindrar försäljning av jungfruolja och olivolja torde krävas att det aktuella partiet vid analys visat sig innehålla förhöjda halter PAH. - Det ställs vissa minimikrav på ett besluts verkningar för

att det skall kunna överklagas. Länsrätten anser att Regeringsrätten genom den praxis som etablerats genom rättsfallet RÅ 1996 ref. 43 har satt den yttersta gränsen för vad som för närvarande kan anses vara ett överklagbart beslut. I nämnda rättsfall fann Regeringsrätten att uppmaningen i beslutet, i förening med en angiven tidsfrist samt uppgifter om straffsanktion och om kontrollinsatser inom viss tid, medförde att beslutet närmast fick innebörden av ett föreläggande för adressaterna. Någon sådan uppmaning är det emellertid inte fråga om i Livsmedelsverkets nu aktuella skrivelser m.m. Det saknas även tidsfrister och uppgifter om straffsanktioner. Inte heller till sin utformning liknar skrivelserna ett förbud eller föreläggande. Skrivelserna har inte heller ställts till någon namngiven adressat gentemot vilken ett formenligt ingripande såsom förbud eller föreläggande kan vidtas. Vad gäller kontrollinsatser anser Livsmedelsverket visserligen att det finns skäl att kommunerna också fortsättningsvis uppmärksammar hanteringen av dessa oljor, bland annat i företagens egenkontroll. Detta går dock knappast att jämföra med beslut att uppdra åt miljö- och hälsoskyddskontoret att genomföra regelrätta inspektioner. Oavsett om skrivelserna inneburit påtagliga faktiska verkningar för bolaget saknar informationsåtgärderna således direkta rättsverkningar och några omständigheter som bör medföra bedömningen att åtgärderna ändå skall anses ha varit av den betydelsen för bolaget att de bör kunna bli föremål för en domstolsprövning genom förvaltningsbesvär har inte framkommit. Mot bakgrund av det anförda finner länsrätten att Livsmedelsverkets informationsskrivelser inte utgör något överklagbart beslut. Överklagandet skall därför avvisas i denna del. - Ogiltig föreskrift: Bolaget har vidare hävdade att Livsmedelsverket genom att tillämpa ett gränsvärde för PAH som fastslagits i föreskrift avseende olivrestolja även för jungfruolja och extra jungfruolja har antagit en ny föreskrift utan att i enlighet med EG-direktivet 98/34/EEG informera kommissionen. Av 35 § livsmedelslagen följer att beslut om författning överklagas hos regeringen. Oavsett huruvida Livsmedelsverket genom sitt agerande skall anses ha antagit en ny föreskrift innebär detta att länsrätten är förhindrad att pröva bolagets yrkande om giltigheten av en eventuell föreskrift. Vad bolaget anför för leder ingen annan bedömning. Överklagandet skall därför avvisas även i denna del. - Rätt till domstolsprövning enligt EG-rätten: Bolaget har även anförde att saluförbudet, även om det inte skulle vara bindande, utgör "åtgärd" enligt artikel 28 i Romfördraget samt att olivoljeföreskriften, oavsett om den utgör en föreskrift enligt svensk rätt, är en föreskrift enligt EG-rätten. Dessa omständigheter skulle enligt bolaget medföra rätt till domstolsprövning enligt EG-rätten. Länsrätten skulle därmed ha skyldighet att pröva frågorna oavsett innehållet i svensk rätt. Utan att ta ställning till hur det därmed förhåller sig noterar länsrätten att länsrättens kompetens bestäms - förutom genom bestämmelserna i specialförfattningar - generellt genom bestämmelserna i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) och 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Dessa bestämmelser förutsätter för rätt att föra talan hos länsrätten att det finns ett beslut. Som ovan framgått anser länsrätten att Livsmedelsverkets informationsskrivelser m.m. den 4 december 2001 inte utgör något överklagbart beslut. Den rätt att föra talan mot "åtgärderna" i domstol som kan följa av EG-rätten ligger därför utanför länsrätts kompetens. - Informationsåtgärder: Vid denna utgång i målet föranleder yrkandet om informationsåtgärder ingen åtgärd. - Länsrättens avgörande. Länsrätten avvisar yrkandet om att länsrätten skall förklara att de av Livsmedelsverket vidtagna informationsåtgärderna den 4 december 2001 är ogiltiga i den delen de avser bolagets produkter. - Länsrätten avvisar yrkandet om att länsrätten skall fastställa att Livsmedelsverkets föreskrift om saluhållandeförbud för olivoljor och extra jungfruolja vars PAH-värde överskrider 5 mikrogram/kg är ogiltig och inte får tillämpas.

I överklagande hos kammarrätten yrkade bolaget att länsrättens avvisningsbeslut skulle upphävas i dess helhet och att målet skulle återförvisas till länsrätten för fortsatt handläggning. Till stöd för sin talan åberopade bolaget i huvudsak samma omständigheter som anfördes i länsrätten.

Livsmedelsverket bestred ändring av länsrättens beslut.

Kammarrätten i Stockholm (2003-03-26, Gäverth, Avellan-Hultman, referent, Bäckström) gjorde samma bedömning som länsrätten och ändrade inte det överklagade beslutet.

Bolaget fullföljde sin talan och yrkade att Regeringsrätten skulle upphäva länsrättens beslut och kammarrättens dom samt återförvisa målet till länsrätten för fortsatt handläggning. Till grund för sin talan anförde bolaget bl.a. följande. Genom den aktuella informationsskrivelsen, pressmeddelandet och informationen på Livsmedelsverkets hemsida har verket gett tillkänna sin bedömning att bolagets olivolja, saluförd under namnet Filippo Berio, är otjänlig och därför inte får saluhållas. Livsmedelsverkets åtgärder fick till följd att bolagets produkter inom loppet av några dagar försvann från de svenska butikshyllorna. I första hand görs gällande att Livsmedelsverkets åtgärder är att jämställa med ett av verket formellt meddelat saluförbud och som sådant möjligt att överklaga. I andra hand görs gällande att informationsåtgärderna i vart fall är överklagbara på den grunden att de fått mycket stora ekonomiska återverkningar för bolaget. För den händelse Regeringsrätten skulle dela underinstansernas uppfattning, att det enligt svensk rätt inte är fråga om ett överklagbart beslut, följer under alla förhållanden av EG-rätten att bolaget har rätt till domstolsprövning av åtgärderna. En sådan gemenskapsrättsligt grundad prövning bör utöver saluförbudet omfatta det beslut om antagande av livsmedelsstandard som enligt bolagets mening också innefattas i åtgärderna.

Livsmedelsverket bestred ändring av kammarrättens dom liksom yrkandet om återförvisning och anförde bl.a. följande. Rätten till överklagande förutsätter att det är fråga om ett beslut. Någon rätt att överklaga en myndighets "åtgärder" finns inte. I förevarande fall har verket gått ut med information till lokala tillsynsmyndigheter och till allmänheten. Detta ingår i verkets uppgifter och är en skyldighet för verket enligt gällande instruktion från regeringen. Verkets information är ett uttryck för dess centrala roll inom det offentliga tillsynssystemet och utgör vägledning för de lokala tillsynsorganens myndighetsutövning. Informationen är vidare ett led i att skapa den informerade konsumenten. Därigenom kan den enskilde konsumenten göra aktiva val i sitt agerande gentemot livsmedelsproducenterna. Detta är också syftet med de EG-rättsliga regler och den EG-praxis som finns på området. Om överprövning av information tillåts blir konsekvensen att hela det svenska offentliga tillsynssystemet måste göras om. En viktig uppgift för framför allt de centrala tillsynsmyndigheterna är just att informera och stödja de lokala tillsynsorganen i deras självständiga myndighetsutövning. Inte heller skulle myndigheter med uppgifter inom informationsområdet, alltså de flesta svenska myndigheter, kunna fullgöra sin informationsplikt mot konsumenterna och allmänheten i övrigt.

I genmäle anförde bolaget bl.a. följande. Livsmedelsverket har som högsta organ inom tillsynsverksamheten en tudelad uppgift. För det första har verket ett informations- och tillsynsansvar. För det andra har verket till uppgift att i enskilda fall meddela de förelägganden och förbud som uppenbart behövs för att livsmedelslagstiftningen skall efterlevas. I detta fall har verket blandat samman dessa sina roller. Det såsom information betecknade uttalandet har till sitt reella innehåll utgjort ett saluförbud med rikstäckande och omedelbar effekt.

Regeringsrätten (2004-02-10, Ragnemalm, Nordborg, Eliason, Almgren, Kindlund) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. I målet aktualiseras de tre grundläggande frågorna om objektet för överklagandet kan anses utgöra ett beslut, om det i så fall är överklagbart och vad sakprövningen då bör innefatta.

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas

handlande. Även om grundkriteriet att ett beslut skall utgöra ett uttalande i och för sig inte innefattar några begränsningar i avseende på uttalandets form, kan emellertid i sammanhanget bortses från sådana beslut som inte är skriftliga eller på annat sätt dokumenterade; eftersom ett överklagande syftar till att få ett beslut upphävt eller ändrat, saknar t.ex. muntliga eller konkludenta uttalanden, som snarast utgör momentana händelser, intresse. (Se angående det sagda Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 27 f. och 33 ff.)

Vad som angripits i förevarande mål är en av Livsmedelsverket till "samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder" och "intressenter inom livsmedelsbranschen" riktad informationskrivelse, preciserad i ett pressmeddelande inkluderande analysresultat, som samtidigt - med viss ytterligare precisering - offentliggjordes på verkets hemsida; med hänsyn till kopplingen mellan dokumenten får de enligt Regeringsrättens mening anses sammantagna bilda objektet för överklagandet. Det kan inte råda något tvivel om att detta konglomerat av uttalanden, där huvudingrediensen består av nämnda skrivelse, som ostridigt härrör från verket, utgör ett förvaltningsbeslut. Som framgått uppställs inga särskilda formkrav, t.ex. avseende undertecknande, för att ett sålunda dokumenterat uttalande skall anses utgöra ett beslut.

Överklagandeinstitutets funktion är, som nämnts, att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord att få de av honom oönskade verkningarna eliminerade. Därav följer att principiellt endast beslut som har - eller åtminstone är ägnade att få - en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda medel, som garanterar att den avsedda effekten uppnås - är beslutet sålunda exigibelt - är saken helt klar. Detsamma gäller om beslutet medför positiv rättskraft och alltså utan att omprövas läggs till grund för senare beslut, som direkt kan genomdrivas mot adressaten. Åtskilliga beslut är emellertid, trots avsaknad av dylika s.k. rättsverkningar, överklagbara av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Vad som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet är just dess faktiska effekter; termen "rättslig verkan" betecknar endast ett av rättsordningen anvisat medel för att åstadkomma en faktisk verkan. (Se härom Ragnemalm a.a. s. 232 ff., 241 ff. och 382 ff.)

Det åligger åtskilliga myndigheter, bl.a. Livsmedelsverket, att inom sitt verksamhetsområde förse både andra myndigheter och enskilda med information. Beslut med ren information medför inga sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Livsmedelsverkets nu aktuella, som "information" betecknade skrivelse har emellertid getts ett innehåll som skiljer den från ett sådant dokument med faktauppgifter som rubriceringen indikerar. Verket redovisar bl.a. sin bedömning att de analyserade jungfru- och olivoljor som innehåller högre halter av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) än det för olivrestprodukter fastställda gränsvärdet - bl.a. de av klaganden saluförda produkterna - är otjänliga och därför inte får saluhållas. Vidare förklarar sig verket förutsätta att de företag som saluhåller de aktuella produkterna vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att oljorna är tjänliga och inte innehåller PAH på grund av felaktig hantering. Verket gör också bedömningen att det i den ordinarie tillsynen av de företag som för in och distribuerar oljeprodukterna i Sverige finns anledning att fortsättningsvis uppmärksamma hanteringen av oljorna. I anslutning härtill uttalar verket, med hänvisning till de nu presenterade analysresultaten, att det för tillsynsåtgärder i form av beslut som hindrar försäljning torde krävas att det aktuella partiet vid analys visat sig innehålla förhöjda halter av PAH. I pressmeddelandet framkommer en klar viljeyttring vad gäller de lokala tillsynsorganens förväntade åtgärder, då verket förklarar sig anse att "det finns skäl för kommunerna att lägga saluförbud på de otjänliga oljorna i de provtagna partierna".

Även om informationskrivelsen innehåller både påbuds- och förbudsliknande uttalanden, riktade till både lokala tillsynsmyndigheter och privata intressenter,

kan beslutet enligt Regeringsrättens mening inte anses innehålla något formligt saluförbud. Inte heller har miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna meddelats ett direktiv, som medför positiv rättskraft och som sådant direkt skall läggas till grund för senare beslut om saluförbud. Än mindre innefattar beslutet, som klaganden hävdar, några generella föreskrifter om de aktuella produkternas sammansättning eller beskaffenhet i övrigt, s.k. livsmedelsstandard.

Det förhållandet att beslutet saknar rättsverkningar i ovan angiven mening hindrar emellertid, som framgått, inte att det tillerkänns överklagbarhet. Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som "bindande" med följd att det ändå kan få verkan enligt sitt innehåll. Det faktiska händelseförlopp som följde på offentliggörandet av informationen visar klart att så också blev fallet. Både offentliga och privata aktörer har handlat som om de vore bundna av Livsmedelsverkets i informationsskrivelsen givna anvisningar. För att den enskildes behov av rättsskydd skall kunna tillgodoses måste ett sådant beslut med hänsyn till dess betydande faktiska verkningar kunna överklagas.

Därav följer emellertid inte att den prövning som sålunda skall ske har som ändamål att fastställa om Livsmedelsverket i sak haft fog för sina bedömningar beträffande de aktuella produkterna; en sådan prövning skulle innebära att man betraktade beslutet som ett formligt saluförbud etc., något som ovan avvisats. I stället bör prövningen gälla om verket hållit sig inom ramarna för sin kompetens då man lämnade den aktuella informationen. Utmynnar prövningen i att så inte varit fallet, skall beslutet undanröjas och fråga om målets återförvisning till länsrätten - något som klaganden yrkat - uppkommer därmed inte.

Regeringsrätten finner att Livsmedelsverket i det överklagade informationsbeslutet inkluderat element hänförliga till verkets uppgift att genom påbud och förbud ingripa inom livsmedelsområdet. Utformningen av beslutet har hos de berörda skapat intrycket, att det var fråga om ett ingripande i konkreta fall, och de har agerat i enlighet härmed. Genom att på detta sätt inte klart hålla isär sina olika funktioner har verket gått utöver vad som innefattas i dess uppgift att lämna information. Beslutet skall därför undanröjas.

Regeringsrättens avgörande. Med upphävande av kammarrättens och länsrättens domar undanröjer Regeringsrätten Livsmedelsverkets beslut.

Föredraget 2004-01-21, föredragande T. Lindvall, målnummer 2696-03

Sökord: Överklagbarhet

Litteratur: Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 27 f., 33 ff., 232 ff., 241 ff. och 382 ff.
